

LA RECEPCIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS COMO FACTOR DE IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y ESPEJO DE ALGUNO DE SUS PRINCIPALES RIESGOS(*)

CÉSAR CIERCO SEIRA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ INTERÉS OFRECE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DESDE LA ÓPTICA DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA?– II. LA CONVERSIÓN ELECTRÓNICA DE TODOS LOS PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES: UN MANDATO DE MÁXIMOS QUE TRAE CONSIGO EL DILEMA DE LA GRADUALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.– III. LA PERLA ELECTRÓNICA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: LA VENTANILLA ÚNICA VIRTUAL: 1. Una nueva vuelta de tuerca a una vieja aspiración: el ideal de la ventanilla única proyectado sobre el control administrativo de las actividades de servicios. 2. Los rasgos fundamentales del modelo conceptual de ventanilla de servicios que se ha consolidado en España. 3. El nudo de la funcionalidad de la ventanilla de servicios. El estancamiento en el tránsito de la «ventanilla informadora» a la «ventanilla tramitadora». 4. Algunas claves para la nueva generación de ventanillas únicas de servicios que se esperan. En pos de una herramienta europea y fructífera: A) El carácter transfronterizo de las ventanillas únicas de servicios. B) La potenciación de la efectividad de las ventanillas de servicios. La importancia de medir los resultados y de introducir indicadores para ajustar el rumbo y combatir las eventuales rigideces electrónicas.– IV. FINAL.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El impacto tan profundo que ha tenido la recepción de la Directiva de Servicios en nuestro ordenamiento jurídico se ha dejado sentir igualmente en el terreno de la Administración electrónica. Las exigencias impuestas en este orden, especialmente en lo que hace a la modelación de una ventanilla única virtual de servicios, hacen de la norma comunitaria uno de los más firmes aliados en el decidido tránsito al paradigma electrónico. Por eso mismo, con la perspectiva que ofrece la experiencia acumulada en estos primeros años de puesta en marcha, conviene reparar, también, en las dificultades que han salido al paso como el *gap* operativo entre Administraciones, la presencia de ciertas rigideces electrónicas o las dificultades para crear servicios realmente transfronterizos. Dificultades que son reveladoras de algunas claves sobre las que conviene para mientes y tamizarlas en clave general a fin de que el tránsito hacia el ideal electrónico se rodee de la oportuna reflexión.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 3 de abril de 2017 y evaluado favorablemente para su publicación el 26 de abril de 2017.

Palabras clave: Directiva de Servicios, Administración electrónica, Mercado único de servicios, Ventanilla única.

ABSTRACT: The profound impact of the receipt of the Services directive in our legal system has also been felt in the field of eGovernment. The demands imposed in this order, especially with regard to the modeling of a single virtual service window, make the Services directive one of the firmest allies in the decisive transit to the electronic paradigm. For that reason, with the perspective of the experience accumulated in these first years of implementation, it is also important to note the difficulties that have come across, such as the operational gap between public administrations, the presence of certain electronic barriers or the difficulty to create cross-border services. Difficulties that are revealing of some key issues that are needed to take into consideration so that the transit towards the electronic ideal is surrounded of the opportune reflection.

Key words: Services Directive, eGovernment, Points of Single Contact, Single Market for Services.

I. INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ INTERÉS OFRECE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DESDE LA ÓPTICA DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA?

Al volver la vista atrás y hacer balance del camino andado en la recepción de la Directiva de Servicios en España y el cumplimiento de sus mandatos en el terreno de la Administración electrónica sobresale, antes que nada, el positivo y significativo impacto que ha tenido en la pujanza de este nuevo paradigma.

Es indudable que la Directiva de Servicios ha sido y sigue siendo un formidable aliado de la transformación electrónica de nuestra Administración. No en vano hay en ella una firme apuesta por el uso de los medios electrónicos como herramienta capital en el ambicioso programa simplificador que se diseña para remover la inteligencia del qué y también del cómo en la labor fiscalizadora de la Administración sobre el mercado de los servicios. El legislador comunitario fía una parte muy importante de la revisión del modelo imperante a la transformación electrónica del entorno burocrático que envuelve a las actividades de servicio. Es más, como ha ocurrido a propósito de otros apartados de la Directiva de Servicios, también en lo relativo al impulso de la Administración electrónica el influjo de las ideas y postulados comunitarios han trascendido su genuino ámbito de aplicación. La conveniencia del salto hacia lo electrónico no sólo se ha acogido en el ramo de los servicios, sino que, en realidad, se ha interpretado como señal de algo más profundo, cual si se tratase de una idea-fuerza «enmascarada» en una Directiva y en un frente en concreto pero al cabo reveladora de un cambio que apunta a repensar con carácter general en pro de la forma electrónica de nuestra Administración. Ello

explica que esta norma se invoque y tenga plaza en el argumentario general que se ha desplegado en España para justificar la profunda transformación digital en la que estamos inmersos (1).

Con ser reconocible y significativa, la incidencia de la Directiva de Servicios en el despegue definitivo de la Administración electrónica en España en estos últimos años debe asimismo matizarse. Se trata de un fenómeno que tiene una explicación compleja y en el que confluyen muchos y variados factores, algunos, por cierto, inesperados —caso de la crisis económica, triste paladín de la reforma administrativa—. Por supuesto que el viento de Europa ha contribuido a henchir las velas. Pero la Directiva de Servicios no llegó sola desde Bruselas —piénsese, sin ir más lejos, en el impulso comunitario a la contratación pública electrónica, que afecta a otro sector igualmente estratégico en la actividad de la Administración— (2). Y otros vientos extranjeros recios

(1) Un preciso y detallado encuadre puede hallarse en Juan José Díez Sánchez y Rubén Martínez Gutiérrez, «Directiva de Servicios y Administración Pública Electrónica», en Alba Nogueira López (dir.), *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 153-158.

(2) Conviene tener muy presente que la Unión Europea está desarrollando una intensa actividad en relación con el paradigma de la Administración electrónica. Se ha provisto, sobre ello, de un discurso muy sólido a este respecto de manera que las iniciativas emprendidas, que son muy numerosas y de entidad, tienen tras de sí un soporte discursivo recio y consistente. Una panorámica general de los muchos frentes en los que la Unión Europea está empujando nos ofrecen, entre otros, José Vida Fernández, «La Administración electrónica en la Unión Europea», en *Fundación Democracia y Gobierno Local*, Serie Claves de Gobierno Local, núm. 12, 2010, pp. 13-59; y David Ordóñez Solís, «La administración electrónica en el contexto de la Unión Europea: programación, legislación y financiación», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 31, 2013, pp. 23-39.

Más allá del peso específico de las iniciativas en concreto, las líneas maestras de la inteligencia y de la estrategia global de la Unión Europea en Administración electrónica se recogen hoy en la *Agenda Digital para Europa*. Es allí donde puede advertirse que, junto con otros grandes objetivos, vinculados a la pujanza del comercio digital, a la transformación del sector de las telecomunicaciones o al logro de la inclusión digital, hay lugar también para hacer hincapié en la importancia capital de que los ciudadanos y las empresas puedan interactuar fácilmente con las distintas Administraciones Públicas por vía telemática, fijándose, en consecuencia, metas ambiciosas en relación con los servicios públicos electrónicos y su uso. Líneas maestras de cuya perfiladura, por otra parte, viene ocupándose con esmero la Comisión Europea a través de una rica serie de *Comunicaciones* que bien pueden considerarse a estas alturas documentos de cabecera en la materia, comenzando por la célebre *Comunicación sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, de 26 de septiembre de 2003, COM (2003) 567 final.

La lectura de este acervo pone de manifiesto que las instituciones comunitarias ven con seria preocupación la contingencia que supondría el que la Administración electrónica quedase rezagada con respecto a las transformaciones que se producen en el seno de la sociedad; y temen por eso mismo que los servicios públicos, que son básicos en la estructuración del mercado único y, en general, del proyecto que representa la Unión, defrauden las expectativas de unos ciudadanos para los que el componente digital ha devenido en algo perfectamente natural.

también han venido a soplar felizmente en la misma dirección —en particular, tengo en mente el papel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos—. Es más, sin falta ha de significarse que la Directiva de Servicios entra en escena en un momento en el que ya había cristalizado en España y cobrado fuerza una corriente favorable a la reforma electrónica de la Administración. De manera que no asistimos a un contrapunto abrupto que marque de repente un nuevo rumbo sino más bien a un impulso, así sea importante, que afianza una línea que a esas alturas era conocida y asumida como algo necesario en nuestro país (3).

* * *

Influencia en el despegue de la Administración electrónica española, sí, pero en combinación y sintonía con otros muchos factores, algunos de los cuales son previos y más decisivos.

Por otra parte, importa tener en cuenta que la Directiva de Servicios apenas se detiene a describir, siquiera sea de manera superficial, la manera de llevar a término los ambiciosos objetivos que fija en cuanto a transformación del entorno administrativo del mercado de los servicios en clave electrónica. Quiero decir con ello que, dejando a salvo una pequeña apertura que abre paso a la aprobación de reglas especiales comunitarias en materia de interoperabilidad, la Directiva de marras no introduce reglas sustantivas de Administración electrónica. Ni siquiera hay un tratamiento específico de temas que se dirían cruciales para la suerte de los objetivos pretendidos como son la firma electrónica o las comunicaciones electrónicas. Se dirá que nada de extraño hay en ello toda vez que a la Directiva le es natural precisamente ese papel de dirección. Sin embargo, pretendo llamar la atención de que, a diferencia de otros ámbitos, caso de la contratación pública, no hay en este caso un esfuerzo por tratar de introducir ajustes particulares para el ramo de los servicios con la finalidad de allanar el camino posterior de los Estados. Pondré un solo ejemplo: si resulta evidente que uno de los objetivos básicos es que los prestadores de servicios puedan interactuar fácilmente y *on line*

Existe, por tanto, un acervo de pensamiento europeo en relación con la significación y retos de la Administración electrónica. Acervo que, empero, supuestas las propias limitaciones competenciales de la Unión, aparece depositado en documentos pertenecientes, los más, al *soft law*. Es por ello que la Directiva de Servicios representa un hito en esta andadura en la medida en que, gracias a su fuerza normativa y a la entidad de las obligaciones que impone a los Estados, actúa a modo de catalizador de todo ese caudal de pensamiento.

(3) Acerca de la conveniencia de contextualizar la Directiva de Servicios y de advertir la presencia de otros factores proclives al desarrollo de la Administración electrónica y a la consecución de las metas que le son propias véase Alberto PALOMAR OLMEDA, Alberto, «Volver a empezar (A propósito de la aplicación de la Directiva de servicios y de la Administración Electrónica)», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, Abril-2010, pp. 45-62.

con las Administraciones nacionales, ¿no debería haberse prestado entonces una atención particular a la firma electrónica en el entorno de la Directiva de Servicios? Sea como fuere, más que por crear un acervo de reglas particulares en materia de Administración electrónica, que no lo hace, la Directiva sobresale en este ámbito por el respaldo que presta a la causa al exigir una conversión electrónica de todo el entorno administrativo en derredor del establecimiento y la prestación de servicios.

* * *

Llegados a este punto, acaso piense el lector que el interés por la aportación que en clave electrónica brinda la Directiva de Servicios se va desvaneciendo y que poco es lo que depara al estudioso de la Administración electrónica esta norma, a pesar de su notoriedad. Incluso pueda pensarse, después de lo dicho, que hay algo de bluf detrás de semejante despliegue. ¿Exceso, en suma, de traza y artificio?

No sería justo, sin embargo, ir a parar al otro extremo. Estamos ante una norma de impulso de la Administración electrónica que hace muchos méritos por la apuesta tan firme que en ella se contiene a favor del empleo de medios electrónicos y por el carácter estratégico que reviste. Ese haber es inconcuso y es del todo razonable que fuese puesto en valor en las primeras glosas. Ahora bien, esto sentado, pasado el entusiasmo inicial, al volver la vista atrás y profundizar en el alcance e impacto de su recepción en España se advierte la presencia de una serie de debilidades que también conviene significar. Y no para hurgar con el dedo académico en las heridas de la Administración electrónica. Lo que pretendo en este trabajo es llevar a cabo un trayecto de vuelta: siendo que la Directiva de Servicios ha dejado de ser un futurible para convertirse en algo concreto y tangible, considero que la glosa de todas sus cualidades en este orden debe dejar paso a un análisis crítico orientado a extraer enseñanzas. Porque si la Directiva ha sido y es motor de transformación electrónica a escala general cabe aprender también de esta experiencia significativa para identificar puntos y elementos de reflexión extrapolables. Propongo al lector, en definitiva, usar la Directiva como espejo para advertir debilidades que se prestan a una lectura en clave general de Administración electrónica.

II. LA CONVERSIÓN ELECTRÓNICA DE TODOS LOS PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES: UN MANDATO DE MÁXIMOS QUE TRAE CONSIGO EL DILEMA DE LA GRADUALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

El programa de reforma diseñado por la Directiva de Servicios en materia de Administración electrónica se articula a partir de dos líneas de actuación que

al cabo están llamadas a confluír: por un lado, la obligación de transformar en clave electrónica la tupida red de trámites y procedimientos afectados; por otro, la creación de ventanillas únicas virtuales a través de las cuales puedan los prestadores de servicios dar un curso fácil y a distancia a sus iniciativas empresariales.

La primera de estas líneas de trabajo tiene como base el mandato contenido en el art. 8 de la Directiva. Bajo el rótulo «Procedimientos por vía electrónica», el legislador comunitario establece que «Los Estados miembros harán lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes». A pesar del tiempo transcurrido, he de reconocer que la relectura del precepto sigue causándome la misma impresión inicial. Choca el tono contundente que se emplea —«*harán lo necesario*»— y otro tanto ocurre en relación con la proyección omnimoda —«*todos los procedimientos y trámites*»—. Obligación de conversión electrónica en términos realmente ambiciosos, pues, que traslada a los Estados el duro envite de brindar a los emprendedores diseños procedimentales susceptibles de ser recorridos en su totalidad por cauces telemáticos (4).

Dejando a salvo las reservas y puntualizaciones hermenéuticas que cabe realizar y que tuve ocasión de exponer, es lo cierto que el legislador español, en sintonía con su decidida voluntad de exprimir la savia de la Directiva de Servicios y de servirse de ella más allá de la rama de los servicios, ha seguido a pie juntillas el mandato transcrito sin dar la más mínima muestra de incomodidad ante el desafío mayúsculo que incorpora en rigor. La Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (2009) —en adelante: Ley de Servicios— señala en este sentido que «*Todos los procedimientos y trámites que supeditan el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio se podrán realizar electrónicamente y a distancia [...]*» (art. 17.4) (5). Y no sólo eso. Como muestra singular de convencimiento, el legislador español se puso metas aún más ambiciosas, ensanchando la teletramitación a fin de dar cabida a trámites no incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, como los

(4) De la exégesis de este precepto me ocupé en «Administración electrónica y Directiva de Servicios», en Elisa MOREU CARBONELL (Ed.), *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2010, pp. 345-347.

(5) ¿Exceso de optimismo o abuso de la transcripción como técnica de transposición? Hace al caso recordar las críticas del Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de la Ley de servicios (Dictamen de 18 de marzo de 2009, expediente núm. 99/2009), en particular § IV (*La Transposición al ordenamiento de la Directiva de Servicios*).

tributarios y de seguridad social —que, por otro lado, están en manos de dos de las Administraciones electrónicas punteras en España— (6).

Asistimos a un mandato legal de una envergadura extraordinaria cuya puesta en práctica resulta difícil de llevar a puro y debido efecto. De hecho, hoy por hoy, aunque se ha avanzado mucho, no puede afirmarse que *todos* los trámites y procedimientos que atañen al mundo de los servicios pueden sustanciarse electrónicamente. Y he aquí que surge la pregunta central: ¿Cómo se resuelve este *gap* entre la realidad y lo que la norma escrita reclama sin ambages?

El caso es que este tipo de mandatos que hacen gala de rigidez y contundencia en la fijación de metas y objetivos son frecuentes en el tejido normativo que ha venido a recubrir en nuestros días el despliegue de la Administración electrónica. La estrenada Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015 es un buen testimonio de ello: se prevé, sin excepción, que «Los expedientes tendrán formato electrónico» (art. 70.2). Y, siguiendo la misma tónica, se impone la forma electrónica en el acto administrativo, salvo que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 36.1).

La explicación de esta inclinación de las normas que atañen a la Administración electrónica es más bien críptica aunque me atrevo a aislar algunas razones. Veo claro, por de pronto, que estos preceptos son depositarios de la confianza en las bondades de la Administración electrónica y, por extensión, de la conveniencia de allanar su camino a fin de hacer realidad la anhelada reforma de la Administración, que es, por lo demás, siempre urgente. Asimismo, es probable que haya pesado en esta posición tan firme las resistencias con las que se está encontrando el tránsito hacia lo electrónico. De manera que el dictado así de contundente buscaría vencer los ánimos resistentes, dejando claro que se trata de una mudanza irreversible. Sin olvidar, en fin, que detrás de semejante contundencia se esconde, a mi modo de ver, la voluntad de afianzar un cambio que está destinado a alterar por completo el paisaje cotidiano de la Administración. Se trata, dicho de otro modo, de cambiar la concepción de lo que en adelante habrá de entenderse por natural en la actuación de la Administración. Al elevar el tono se lanza el mensaje de que lo electrónico ha de ser entendido como la forma de hacer común o general: «en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones». En estos términos se expresa la exposición de motivos de la Ley de procedimiento administrativo común y no otra es la doctrina que

(6) Ampliación que es posible de conformidad con lo previsto en la disposición adicional segunda (*Inclusión de otros trámites en la ventanilla única*) de la Ley de Servicios.

profesa la Comisión Europea cuando apela al principio de «versión digital por defecto» (7).

Cavilaciones aparte, lo que tenemos sobre la mesa es una ley escrita que exige a la Administración que todos los trámites y procedimientos vinculados a las actividades de servicio pasen a tener forma electrónica. Lo cual trae consigo complicaciones que no son precisamente de paja porque el vértigo ante el desafío es significativo en el ánimo de muchas Administraciones, especialmente en el nivel local.

Por supuesto que pueden arbitrarse medidas para doblegar eventuales posiciones resistentes, comenzando por la repercusión de las eventuales sanciones económicas por incumplimiento del Derecho Comunitario (8). Con todo, la realidad terca es que muchas Administraciones han de resignarse por falta de medios, recursos o de voluntad, a un escenario de cumplimiento a medias —eso en el mejor de los casos— y ello va a parar a un fenómeno inquietante: ellas mismas tienden a relativizar para consigo y entre sí la intensidad y profundidad del encargo de transformación electrónica, generándose un clima de condescendencia corporativista en el que de alguna forma viene a darse por bueno el inicio de la obra y la promesa de acabarla por considerarse que, de ambiciosa, lo que importa es arrancar e ir avanzado. Expresado en otras palabras, lo que es, norma en mano, una obligación de resultado se interpreta, por consenso tácito, como si fuese una obligación de medios de carácter programático; obligación de medios, además, sometida a una gradualidad de calendario desconocido. En cualquier caso, aunque se abran las puertas para

(7) En el sentir de la Comisión, es éste un postulado fundamental según el cual «las administraciones públicas deberían prestar sus servicios en forma digital (incluida la información legible por máquina) como opción preferida (dejando otros canales abiertos para quienes estén desconectados por elección o necesidad)». Véase *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración*, COM (2016) 179 final, p. 4.

(8) La posición adoptada por el legislador español para afianzar el compromiso de los distintos niveles de Administración que ejercen labores de policía administrativa en el ramo de los servicios se ha basado en dos líneas de actuación. Por un lado, ha incorporado previsiones legales que hacen de recordatorio de los deberes adquiridos, con un llamamiento específico para las Administraciones locales (art. 70 *bis*, apartado cuarto, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) y para los Colegios Profesionales (art. 10 de la Ley de Colegios Profesionales). Por otro, ha previsto un procedimiento de arreglo interno de culpas y de reparto de responsabilidades cuyo desenlace puede llevar nada menos que a una compensación de deudas con la Administración estatal que se hará efectiva mediante una deducción sobre las transferencias (disposición final cuarta de la Ley de Servicios, inicialmente; hoy hay que estar a lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, donde se regula con carácter general la responsabilidad interadministrativa por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea). Un comentario sobre tales medidas en CIERCO SEIRA (2010: 371-376).

que la inseguridad entre en tropel, se estima mejor la idea de un cumplimiento gradual difuso que la aceptación de un incumplimiento masivo, que, guste o no, es a lo que lleva la hechura gigantesca de la norma.

De esta situación se derivan a su vez no pocas disfunciones de entre las cuales me parece oportuno destacar las dos que considero más preocupantes.

A. La primera tiene que ver con la aparición de *desniveles* en el sentido de que se aprecian claras diferencias en el grado de desarrollo y cumplimiento de los objetivos de conversión electrónica impuestos desde Europa en función de las Administraciones y de los sectores. El problema de estos desniveles es que, como es fácil imaginar, ponen en jaque la virtualidad del conjunto. Y en el contexto en el que nos movemos la visión de conjunto y la interconexión de trámites y procedimientos es fundamental. Téngase en cuenta que la Directiva de Servicios pretende precisamente resolver la complejidad que trae consigo la suma de licencias, permisos, registros y trámites de diversa índole que se exigen para la prestación de un servicio. Basta con que una de esas piezas decaiga para que el conjunto se resienta. Por eso mismo, la utilidad de la ventanilla única virtual depende de que todos los pasos que confluyen en ella, al margen de la Administración responsable, admitan realmente una cumplimiento electrónica.

B. Una segunda disfunción atañe a la gestión del *incumplimiento relativo*. Es de notar que a medida que se relativiza el mandato de la norma se van al tiempo levantando obstáculos para que los instrumentos que permiten hacer frente al abandono o dejación de una Administración prosperen. Si un prestador de servicios interesado en expandir su negocio o en abrir un establecimiento en una determinada localidad topa sin más con la imposibilidad de cursar su iniciativa electrónicamente, a pesar de lo que rotundamente dicta la Ley con mayúsculas, lo cierto es que costará articular una reclamación de responsabilidad patrimonial; y ello no tanto por la prueba del daño o perjuicio sufridos sino, sobre todo, por la dificultad de reconocer una lesión antijurídica si resulta que para fijar el estándar de servicio normal hay que estar a la interpretación relativa y gradual a la que se ha hecho mención. La pescadilla, en fin, se muerde la cola. Porque, ausente la maza, efectiva como pocas, de la responsabilidad patrimonial, difícil imaginar que el ánimo de las Administraciones más desaplicadas se enderece.

III. LA PERLA ELECTRÓNICA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: LA VENTANILLA ÚNICA VIRTUAL

1. Una nueva vuelta de tuerca a una vieja aspiración: el ideal de la ventanilla única proyectado sobre el control administrativo de las actividades de servicios

El segundo gran pilar del programa de transformación electrónica que promueve la Directiva de Servicios consiste en la creación de ventanillas únicas virtuales en grado de ofrecer a los prestadores de servicios un lugar de fácil acceso desde donde realizar a distancia los distintos trámites necesarios para sustanciar su iniciativa empresarial.

* * *

Pocas palabras resuenan tanto a Administración como la de *ventanilla*. Basta en este sentido con acudir al Diccionario de la Lengua Española para advertir que entre las acepciones de este término figura la siguiente: «En una oficina, abertura, generalmente acristalada, en una pared o tabique, que permite la comunicación entre empleados y público». Palabra, pues, cosida a estas alturas a la estampa que todos tenemos de la Administración, aunque, a decir verdad, con un importante poso negativo que está muy presente en el saber popular y que ha reflejado con lucidez nuestra literatura.

Uno de los problemas clásicos de la ventanilla ha sido —y continúa siendo— el del *reenvío*. Enviar de una ventanilla a otra de suerte que el ciudadano se ve inmerso en una travesía que le exige recalcar en múltiples puertos, en forma de ventanilla, con el fin de obtener a cada paso el trámite que ha de permitirle poner cabo a la aventura. No es de extrañar por todo ello que, desde hace tiempo, la reforma de la Administración se haya fijado entre sus ideales el de superar esta situación y que, a tal efecto, amén de suprimir las ventanillas innecesarias, se hayan ensayado muchas soluciones destinadas, de una u otra forma, a fusionar o unificar la intermediación con la Administración. Sin necesidad de salir de nuestras fronteras, han sido numerosas y variadas en España las propuestas y aun las iniciativas puestas en práctica que han participado de esta idea-fuerza, máxime después de los intensos procesos de descentralización territorial y funcional que se han vivido luego del advenimiento de la CE en 1978.

La unificación de ventanillas, sentida en toda la Administración, ha calado, sin embargo, con particular fuerza en el marco de las relaciones con las empresas. Cómo simplificar las «cargas» burocráticas que «padecen» las empresas se ha erigido en estos últimos tiempos en una necesidad primordial, vinculada derechamente por el discurso economicista al crecimiento empresarial y a la prosperidad. Y, entre las muchas recetas, la de la ventanilla única ha tenido

un amplio eco y predicamento. En España —valga la referencia a la Ventanilla Única Empresarial, que se remonta a 1999 y que todavía está en activo— y, en general, en todos los países de nuestro entorno cabe seguir el rastro. Se trata de transformar la «ventanilla» en lugar más accesible, menos árido, provisto de la agilidad y simplicidad que reclaman la actividad empresarial y, en esa línea, de reunir en un único punto la interacción del emprendedor o empresario con esa Administración de múltiples caras que asusta y hace que tantos proyectos se queden en el tintero.

* * *

El excursus anterior nos permite significar que las ventanillas únicas virtuales que nacen de la Directiva de Servicios no son, en modo alguno, una invención. El legislador comunitario tenía amplio conocimiento de la fórmula y, en consecuencia, de cuáles eran sus puntos fuertes y débiles a la luz de las experiencias estatales.

Esto sentado, la apuesta por la ventanilla única es extraordinariamente firme en la Directiva de Servicios. Se impone su implantación en cada Estado con un grado de contundencia y de exigencia en su funcionalidad que llama la atención de inmediato. Y el caso es que la preocupación y el interés singular puesto por la Comisión en su despliegue no hacen más que confirmar esa impresión inicial. Digamos que las ventanillas son la cara visible de la Directiva de Servicios, su carta de presentación en el mundo virtual (9).

2. Los rasgos fundamentales del modelo conceptual de ventanilla de servicios que se ha consolidado en España

La Directiva de Servicios obliga a que los Estados estatuyan una ventanilla única de servicios con una misión muy concreta. Ahora bien, la estructuración organizativa y el modelo de ventanilla queda a discreción de cada Estado. El apunte es trascendente en la medida en que no existe un patrón universal de ventanilla única y sí, en cambio, una rica gama de variables. De manera que cada Estado ha dispuesto de un amplio margen de maniobra para modelar la ventanilla y adaptarla a su realidad administrativa.

En el caso de España, el modelo de ventanilla única que se ha ido asentando se caracteriza por tres rasgos técnicos básicos (10). La española es una ventanilla *concentrada, publicada y gratuita*.

(9) En la página web de la Unión Europea http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_es.htm puede encontrarse una relación de las distintas ventanillas únicas de servicios creadas por cada Estado y su correspondiente enlace.

(10) La dirección electrónica de la ventanilla española es <http://www.eugo.es>.

a. En primer lugar, el modelo de ventanilla española de servicios por el que se ha optado destaca por la concentración de todos los servicios. Aunque la Directiva, habida cuenta de la vastedad del territorio abarcado y de los servicios afectados, deja abierta la posibilidad de parcelar la actividad simplificadora, dando forma así a una pluralidad de ventanillas *ratione materiae*, el legislador español se ha decantado por reunir a todos los servicios en torno a una única ventanilla. Se focalizan de este modo las energías y los esfuerzos organizativos al tiempo que, de cara al prestador interesado, se le ofrece un punto de contacto que no tiene pérdida; sea cuál sea el ramo de su industria o negocio, siempre se partirá del mismo lugar. Ahora bien, conste que no todo son ventajas. Y es que al estirarse al máximo el ámbito a cubrir por la ventanilla se multiplica también la complejidad de la integración, sin olvidar, además, que es probable que se torne más enrevesada la manera de acceder a la información y a la tramitación puesto que, ya de entrada, no resultará tan sencillo presentar y orientar al interesado por un mapa repleto de detalles.

b. En segundo lugar, la ventanilla española se caracteriza por su gestión pública. Ha sido en concreto la Administración General del Estado quien se ha hecho cargo de su implementación y quien, hoy por hoy, controla su gestión. Se trata, también aquí, de una opción que no viene impuesta desde Europa. Y no me refiero, lógicamente, al hecho del reparto competencial entre Administraciones, que es asunto interno de cada Estado, sino a la necesidad de que la modalidad de su gestión sea directa, a cargo de una unidad administrativa. De hecho, la Directiva no pone trabas a la existencia de ventanillas en manos de entidades privadas.

c. El tercer y último rasgo definitorio de la ventanilla española de servicios no es otro que su carácter gratuito. Cabe acceder a la misma, servirse de la información que se suministra y enlazar con las distintas tramitaciones sin necesidad de hacer abono de tasa alguna al respecto. Otro cosa es que, como tantas veces ocurre, esta gratuidad tenga luego contrapuntos significativos, así sea por vía indirecta, consecuencia de la necesidad de acudir a intermediarios en busca de representación y/o asesoramiento más efectivo; de reunir documentos especializados como proyectos o similares; etcétera. Es de notar que tampoco el carácter gratuito trae causa de los mandatos de la Directiva. Es dable, en otras palabras, que la ventanilla de servicios cobre por sus servicios.

* * *

Vemos que este modelo conceptual de ventanilla concentrada, pública y gratuita se ha consolidado entre nosotros. Sin embargo, no me atrevería a dar por cerrada a cal y canto esta opción. Y no ya porque se imponga la natural cautela acerca de la evolución futura de un mecanismo situado en un contexto tan dinámico como es el mercado de los servicios. Contando con

ello, es importante recordar además que, lejos de ser un modelo acabado de ventanilla impuesto desde Europa, estamos ante una concreción que es perfectamente disponible para el legislador español y que, en consecuencia, puede ser revisada en cualquier momento. En este sentido, está por ver si la nueva orientación de los *Puntos de Atención al Emprendedor* (PAE), en especial de revelarse al cabo exitosa, puede provocar por contagio una revisión de la formulación actual de la ventanilla única de servicios (11). Los Puntos de Atención al Emprendedor constituyen el nuevo instrumento aglutinador de las diferentes herramientas alumbradas en España con el objetivo común de simplificar el entorno burocrático empresarial. Pues bien, en la articulación de estos Puntos se deja expedito el camino para que tengan un formato así público que privado. De esta suerte, su gestión puede desarrollarse por Cámaras de Comercio, Asociaciones y Fundaciones sin ánimo de lucro, miembros de Colegios Profesionales y Agrupaciones de Empresas, entre otros; y, por extensión, cabe la posibilidad de que los servicios que se prestan —y que son de calado (12)— requieran contraprestación económica —dejando a salvo la tramitación del Documento Único Electrónico— (13). Coordinadas, por tanto, que se alejan claramente de las que vienen marcando el diseño de la ventanilla de servicios. El hecho de que esta ventanilla de servicios pase ahora a integrarse de manera expresa en los Puntos de Atención al Emprendedor, aunque sea «sin perjuicio de la identidad definida en el marco de la Unión Europea» (*sic*), invitará, así se inconscientemente, al cotejo y a la reconsideración de ciertas opciones (14).

* * *

(11) Nueva orientación que se ha hecho efectiva por medio del Real Decreto 127/2015, de 27 de febrero, por el que se integran los centros de ventanilla única empresarial y la ventanilla única de la Directiva de Servicios en los Puntos de Atención al Emprendedor.

(12) Repase el lector lo previsto en el art. 4 (*Servicios*) del Real Decreto 127/2015 y no tardará en advertir que los Puntos de Atención al Emprendedor revisten una potencia formidable en cuanto a las funciones que pueden desempeñar. Y es que, además de la faceta puramente informativa y de promoción, se erigen en un enlace entre el interesado y la Administración en términos procedimentales. Así, los Puntos deben ofrecer «la posibilidad de presentar toda la documentación y solicitudes necesarias», así como «de conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesado y, en su caso, recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente». Representantes, pues, cualificados. No es de extrañar que se invoca, siendo esto así, el art. 149.1.18ª de la CE como sostén competencial (disposición final segunda).

(13) Véase el art. 4.2 del citado Real Decreto 127/2015.

(14) Véase el art. 6 (*Integración de ventanillas electrónicas*) del Real Decreto 127/2015.

Añadiré a todo ello que la idea de que la ventanilla de servicios pueda tener una gestión privada en el sentido de que se formalice la presencia de un intermediario, preparado y reconocido, que cobre por ayudar al prestador interesado a llevar a cabo sus gestiones en modo alguno me parece fuera de orden. Es más, mucho me temo que de facto es lo que ha de ocurrir en no pocas ocasiones: que se acuda a la intermediación de un profesional en lugar de interactuar directamente con la ventanilla. Revelador sería en este sentido el dato de cuántas iniciativas han atravesado la ventanilla sin el auxilio de un profesional acostumbrado a lidiar con la Administración Pública —v.gr. un gestor administrativo—. Sea como fuere, en razón de su naturaleza y de su funcionalidad de enlace, que es la que predomina, como vamos a ver, es lo cierto que la ventanilla única de servicios se presta a una gestión intermediada a través de entidades colaboradoras encargadas de la comprobación de la documentación y de dar el curso correspondiente a las distintas licencias y permisos requeridos, conectando de este modo al prestador de servicios con las Administraciones competentes (15). Que sea ésta u otra fórmula indirecta de gestión la más apropiada es asunto que habrá de ponderarse, lógicamente. No tengo a la mano datos para pronunciarme y formarme un criterio cabal. Pretendo solamente dejar apuntado que la ventanilla que nos ocupa admite la exploración de alternativas distintas a la actual en lo que hace a su diseño operativo y de funcionamiento (16).

* * *

Tirando el hilo de esta argumentación vamos a parar a otra pregunta cardinal en el futuro desarrollo de la ventanilla española: ¿vale la pena mantener a todo trance una diferenciación formal de la ventanilla de servicios? En realidad, bien apurada la cosa, no es ésta exigencia ineludible que se deduzca de la Directiva de Servicios. De hecho, hay Estados en los que tempranamente se optó por vehicular las exigencias comunitarias a través de conductos o iniciativas ya existentes, aprovechando de este modo no sólo los recursos, sino

(15) Es de notar a este respecto que la intermediación de entidades colaboradoras se está abriendo paso precisamente como posible muleta de las Administraciones locales en relación con actuaciones de pura comprobación. Demostrativo de ello es lo previsto en la disposición adicional segunda (*Habilitación a las entidades colaboradoras*) de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, a propósito de la comprobación de los requisitos y circunstancias de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.

(16) Acerca de esta versatilidad en la configuración técnica de la ventanilla única resultan de gran interés las acotaciones de Pedro NEVADO-BATALLA, «Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio», en RIVERO ORTEGA, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 179-183.

también ciertas inercias que tanto cuesta consolidar. Tomemos, por poner un ejemplo, el caso de Italia, donde la ventanilla de servicios aparece absorbida por el *Sportello unico per le attività produttive*, creado en 1998. Siendo que en España se cuenta con instrumentos con una importante trayectoria —caso de la ventanilla única empresarial— no es insustancial tampoco preguntarse por el pro y el contra de una tal estrategia. En realidad, la creación de los Puntos de Atención al Emprendedor no son más que la manifestación de un proceso natural que busca reagrupar las iniciativas que, sin perjuicio de su especificidad, comparten el objetivo final de simplificar el entorno burocrático de las empresas. De manera que o la ventanilla de servicios se expande en su definición y abraza nuevas funciones o tenderá naturalmente a la fusión con otro tipo de instrumentos afines (*Guichet Entreprises*, en Francia; *Set up a business*, en el Reino Unido y así siguiendo).

3. El nudo de la funcionalidad de la ventanilla de servicios. El estancamiento en el tránsito de la «ventanilla informadora» a la «ventanilla tramitadora»

A. El primer estadio en la evolución de la ventanilla única pasa, sin duda, por la vertiente *informativa*. Esta faceta se ha desarrollado ampliamente en España y basta un repaso a los contenidos que ofrece la ventanilla española para apreciar las energías y el esfuerzo consumidos, teniendo en cuenta, además, las muchas y diversas fuentes de las que en efecto se nutre (17).

Es importante, de todos modos, recordar que esta funcionalidad vive presa de su propio dinamismo o, lo que es lo mismo, que la ventanilla por fuerza estará en proceso de cambio y actualización permanente so pena de convertirse en una sucursal estática que, como tal, dejaría automáticamente de ser útil. He aquí, en la necesidad ineludible de adaptación informativa constante, sin solución de continuidad, uno de los mayores retos y al tiempo uno de los mayores riesgos de un proyecto de estas características. De hecho ocurre lo mismo con otras plataformas destinadas a proporcionar información administrativa —tengo ahora en mente las nacidas con ocasión del reverdecimiento de la transparencia—. De manera que o se valora convenientemente el «coste de mantenimiento», en todos los sentidos, o se corre el riesgo de que el empuje y la inversión iniciales devengan al cabo en un armatoste inservible y aun disfuncional que pase a engrosar la nómina de «fósiles digitales» que a algunas Administraciones gusta coleccionar.

(17) En ocasiones las cifras hablan por sí solas. A tenor de la información que encontramos disponible en el Observatorio de Administración Electrónica, en 2016 el número de trámites específicos disponibles en el portal eugo.es se cifraba en 3.114.

Esto sentado, es de advertir, aun con una moderada preocupación, la presencia de algún síntoma de agotamiento en la ventanilla española. Así, por ejemplo, llama la atención que al informar sobre las distintas vías de reclamación que tienen a su alcance los usuarios de los servicios no se hayan introducido los cambios precisos de resultados de la entrada en vigor de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015. No es más que una observación puntual y anecdótica si se quiere pero me sirvo de ella para significar la importancia de mantenerse en guardia y la gravedad del compromiso que se adquiere en un plano, el informativo, que acaso se diría sencillo de cubrir. Por otra parte, traigo a colación el borrón de las vías de reclamación de los usuarios con una segunda intención. Pretendo al tiempo llamar la atención de otro peligro que acecha esta vez a la ventanilla de servicios en particular. Y es que aunque el acento se ponga, como es natural, en la información que precisan los prestadores de servicios, protagonistas de la trama, lo cierto es que el legislador comunitario concibe las ventanillas también como punto de información para los usuarios. Esta orientación debe, por tanto, estar presente y ello añade una arroba de complejidad en tanto que exige trabajar a la vez desde una doble perspectiva que no es coincidente y que obliga a articular redes informativas y de presentación de la información con enfoques diferenciados. El equilibrio entre estos dos lados de una misma ventanilla no es fácil de alcanzar porque hay un lado que, siquiera sea por la propia inercia del instrumento, tira más que el otro.

B. En un segundo estadio de evolución encontramos a la ventanilla asesora, aquella, esto es, en la que, sobre suministrarse información, se ofrece consejo respecto de las distintas opciones posibles con la finalidad de orientar, de una forma esta vez personalizada, el proyecto emprendedor del prestador interesado.

Esta faceta de la ventanilla, la de la asistencia personalizada, no viene impuesta por el legislador comunitario que se contenta con la indicación del itinerario burocrático a seguir conforme a la normativa y su aplicación práctica (18). Que se progrese en la línea de la tutela y orientación dependerá de cada Estado. Es más, el asesoramiento o consejo admite como tal un recorrido amplísimo cuyo grado de compromiso dependerá a su vez de la estructuración

(18) Con arreglo a la Directiva de Servicios sí es preciso que las ventanillas proporcionen información sobre la forma en que se interpretan y aplican generalmente los trámites burocráticos exigidos, pudiendo ello traducirse, como ocurre en España, en la facilitación de una guía detallada acerca de los pasos a seguir en función del proyecto pretendido (art. 7.2). Lo que ya no es obligatorio es que, sobre ello, se facilite un asesoramiento jurídico específico. Según se puntualiza expresamente: «La obligación de las autoridades competentes de asistir a los prestadores y los destinatarios no les exige que faciliten asesoramiento jurídico en casos particulares, sino que se refiere únicamente a información general sobre la forma en que suelen interpretarse o aplicarse los requisitos» (art. 7.6).

que se dé a la ventanilla en cuanto a la posibilidad de que intervengan en su gestión o no sujetos privados y de que los servicios estén o no sujetos a contraprestación. Si, como ya se dijo ocurre en España, la ventanilla se articula a la manera de una genuina oficina administrativa va a ser difícil que la labor de orientación deje de moverse en un perfil bajo, de simple orientación, en la línea del derecho general a «obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar» —ex art. 53.1.ª de la LPAC—.

El caso es que la experiencia demuestra que el grado de acompañamiento está estrechamente vinculado a la valoración de los usuarios. Las mejores prácticas acerca de otras herramientas del mismo género —como la ventanilla única empresarial— tienen a menudo detrás una explicación en forma de implicación o atención personalizada por parte de un equipo determinado de personas. A la luz de todo ello, convendría repensar cuál es el mejor contexto para que ese consejo con el que encauzar la iniciativa empresarial o dar respuesta a sus inquietudes pueda llevarse a término, lo cual permite conectar con el rol que en esta materia debiera asignarse a las Cámaras de Comercio. No en vano, del ramillete de Administraciones involucradas, es de presumir que, en razón de su naturaleza y funciones, son las mejor posicionadas para facilitar la interacción empresarial, sin olvidar que son depositarias de un rico acervo producto de su trayectoria al frente de las ventanillas únicas empresariales.

C. La nuez de la ventanilla de servicios recae en su vertiente *tramitadora*. Éste es el estado más avanzado y el que, según el sentir comunitario, debería servir para marcar la diferencia con respecto a otras experiencias similares. Pero huelga explicar que es, al mismo tiempo, el grado más complejo y el que precisa de mayor esfuerzo por parte de las Administraciones implicadas.

Tengo para mí que es esa misma complejidad la causante de una concepción del encargo por etapas, dando lugar a la graduación de su despliegue con diferentes fases o escenarios. Gracias a esta *performance* se logra, curiosamente, un doble efecto positivo: por un lado, se hace más accesible la entrada al paradigma de la tramitación integrada, conjurando el desistimiento ante la dificultad; y, de otro, se incentiva la progresión a base de marcar sucesivas etapas que pueden ir alcanzándose paulatinamente. Lo anterior no significa, claro está, que la gradualidad carezca de inconvenientes, que los tiene y de entidad, como ya se señaló, especialmente allí donde, cual sucede en nuestro caso, la progresión no viene ordenada normativamente sino que se genera espontáneamente y de manera desigual. Con todo, es llano, a mi modo de ver, que la inteligencia gradual de la ventanilla tramitadora se ha impuesto por la propia fuerza de las cosas en la agenda de los Estados y que ha sido igualmente asumida por las instituciones comunitarias.

Tenemos, así pues, una ventanilla integradora de intensidad variable, según cada Estado. Siguiendo una escala de menos a más, cabe distinguir, *grasso modo*, es decir, prescindiendo de los matices, tres grandes peldaños.

a. En un primer peldaño la ventanilla se limitaría a reunir las distintas entradas electrónicas haciendo las veces de lo que se conoce, en jerga digital, como un *portal* (19).

b. Avanzando, en un segundo peldaño, la ventanilla pasaría a desempeñar una labor de *enlace* entre el interesado y las distintas Administraciones involucradas. A tal efecto, la ventanilla, a través de su propio registro electrónico, sería capaz de recibir la solicitud y toda la documentación a librar por el interesado y, de vuelta, mediante el oportuno sistema de notificación electrónica, de comunicar las distintas decisiones, así intermedias que finales, acordadas por las Administraciones competentes respecto de la pretensión deducida (20).

c. Por último, el último escalón nos llevaría a una ventanilla *decisora*, provista de la capacidad de decidir sobre la pretensión del prestador de servicios. Claro que para llegar a semejante evolución hace falta nada menos que atravesar con tino el «avispero» del reparto competencial interno de cada Estado, algo a lo que el legislador comunitario no puede obligar y que, por tanto, deja expresamente a discreción de cada país (21).

¿En qué peldaño se sitúa la ventanilla española? Pues bien, de conformidad con lo que se anuncia en su presentación, podría considerarse que nos movemos en la parte media de la escala. No en vano, se afirma en su página web lo siguiente: «El portal www.eugo.es va dirigido a todos los empresarios y emprendedores que necesiten autorizaciones, inscripciones en registros, licencias, y todos aquellos requisitos administrativos o profesionales para realizar una actividad económica remunerada en España. *EUGO recoge todos esos requisitos y permite su tramitación online*». El mensaje que se lanza puede inducir a una cierta confusión si se interpretan las palabras en el sentido de que la ventanilla española puede recibir por sí misma y en un solo acto la

(19) La Ley de Régimen del Sector Público define qué ha de entenderse por Portal de internet: «Se entiende por portal de internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente» (art. 39).

(20) Esta intermediación admite, por supuesto, un sinnúmero de matices. En particular, me parece importante notar que en algunos países la intermediación de la ventanilla se refuerza hasta el punto de que se prohíbe a las Administraciones involucradas relacionarse directamente con el interesado de manera directa, es decir, todas las notificaciones y comunicaciones deben canalizarse, obligatoriamente, a través de las ventanillas únicas.

(21) Según se cuida de significar la propia Directiva: «La creación de ventanillas únicas no supone una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional» (art. 6.2).

iniciativa del interesado, con todas sus derivaciones. En rigor, nuestra ventanilla está más próxima a la idea de portal web informativo en el sentido de que reúne información y acceso a las puertas de entrada, indicando al interesado cuáles ha de franquear y a través de qué sede electrónica puede hacerlo.

* * *

La conclusión a la que me lleva este análisis de la funcionalidad de la ventanilla de servicios proyectada sobre el caso español es que queda camino por recorrer y que el principal riesgo que actualmente se cierne sobre nuestra ventanilla es el estancamiento en un formato de portal fundamentalmente informador. Tal valoración en modo alguno pretende restar valor a lo realizado hasta el momento. Pretendo simplemente poner de manifiesto que, lejos de que pueda pensarse, la ventanilla única de servicios puede dar mucho más de sí, evolucionando hacia estadios más avanzados.

Soy consciente de que salen al paso importantes inconvenientes; inconvenientes que han sido, por lo demás, identificados y analizados entre nosotros, especialmente en lo que atañe a los problemas de índole técnico y organizativo, comenzado por el asunto central de la interoperabilidad, cuyo examen aplicado ha sido desarrollado en detalle por GAMERO CASADO (22). Precisamente este autor, amén de los de orden tecnológico, ha puesto el foco en dos de los obstáculos que más frenan la transformación de nuestra ventanilla y que, parejos a los que encuentran otras ventanillas foráneas que han de desenvolverse en contextos de descentralización territorial y funcional equiparables al español, están tratando de superarse en otros Estados, lo cual nos permite asomarnos y tomar nota de posibles alternativas.

En primer lugar, está el espinoso tema competencial y, más concretamente, las dificultades para que el nivel local se integre plenamente en el horizonte virtual que la Directiva de Servicios plantea (23). Por más que se insista, a fuer

(22) Véase *in totum* Eduardo GAMERO CASADO, «El impacto de la Directiva de Servicios en la ventanilla única y en la Administración electrónica», en VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ y Belén NOGUERA DE LA MUELA (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 113-146.

(23) Acerca de la importancia de la cooperación interadministrativa como eje en la articulación de la ventanilla única de servicios española véase María Antonia ARIAS MARTÍNEZ, «La ventanilla única como instrumento para la simplificación procedimental exigida por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior», en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 190-192; 196-197. En cuanto a las dificultades con que se encuentra el nivel local en especial véanse Valentín MERINO ESTRADA y Pilar MARTÍN FERREIRA, «La transposición de la Directiva de servicios y las entidades locales españolas», en RIVERO ORTEGA, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 293-336; y M. Amparo SALVADOR ARMENDÁRIZ,

de ley, con rotundidad en su compromiso, apelando incluso a la repercusión de eventuales multas comunitarias, el éxito de la ventanilla única de servicios depende de que los procedimientos y trámites cuya resolución compete a las Administraciones locales, sobre todo a los municipios, puedan cursarse efectivamente *on line*. Por eso mismo, sin perjuicio de volver la vista a las Diputaciones Provinciales, cuyo papel de promoción y respaldo en el despliegue de la Administración electrónica local debiera revisarse sin falta, tal vez convendría abrir la puerta a otras estrategias, como la seguida en Italia, donde se ha decidido depositar el mando de las ventanillas en los municipios, si bien con la posibilidad de que éstos ejerza sus atribuciones no solo de forma individual, sino también de manera asociada con otros municipios o bien suscribiendo un convenio con las Cámaras de Comercio. Dicho en otras palabras, se ha optado por territorializar la ventanilla única, multiplicando su número pero, al mismo tiempo, estableciendo un punto de referencia único en cada territorio —«il SUAP [acrónimo de *Sportello unico per le attività produttive*] quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi» (24)—. La experiencia italiana, aun con las reservas y cautelas ínsitas a cualquier comparación, apunta cuando menos una opción distinta a barajar a la hora de afrontar el problema de la implicación local en una herramienta que, caso de España, se presenta como una herramienta de cuño estatal y cuya gestión y giro recae en primera persona en la Administración General del Estado.

En segundo lugar, la tramitación integrada exige aplicarse en idear y dar forma a un procedimiento administrativo que permita absorber esa integración con naturalidad. De otro modo, la fusión no dejará de ser una quimera. Haría falta, en otras palabras, que el legislador estatal estatuyese un procedimiento especial común destinado a encauzar la suma de procedimientos o trámites conexos pertenecientes a Administraciones distintas, que es lo que ocurre con frecuencia en el ramo de los servicios. Una maniobra parecida a la que se ha llevado a cabo a propósito de la simplificación menor, que ha estrenado una tramitación común con proyección general (ex art. 96: «Tramitación sim-

«El impacto de la Directiva de Servicios en la Administración local: una reflexión general», en VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ y Belén NOGUERA DE LA MUELA (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 213-244.

(24) Así se afirma taxativamente en el art. 2.1 del *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive* (Decreto del Presidente della Repubblica, de 7 de septiembre de 2010, n. 160). Véase art. 4 (*Funzione e organizzazione del SUAP*). Para una primera aproximación resulta de suma ayuda el trabajo de Claudia TUBERTINI, «Competencias para la regulación de los servicios en un estado plurinivel: el caso de Italia», en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 369-385.

plificada del procedimiento administrativo común»). La rémora a la que me refiero está también muy presente en otros Estados de nuestro entorno y en ellos podemos hallar propuestas y modelos de interés. Siguiendo con Italia, cabría extraer enseñanzas de la *conferenza di servizi*, que es el ingenio creado para dar respuesta a la integración de procedimientos conexos y cuya utilización se reclama expresamente en el ramo de los servicios (25).

* * *

Como quiera que la ventanilla única de servicios española flaquea en su remate local se han dado algunos pasos tendentes a facilitar la tramitación telemática municipal en el entorno del mercado de servicios. El más relevante de estos pasos es el cristalizado en la iniciativa «Emprende en 3» (2013) (26). Una iniciativa nacida al amparo de la Ley de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (2012) y que busca ofrecer a las entidades locales una plataforma electrónica capaz de canalizar la tramitación telemática de las declaraciones responsables de los emprendedores que deseen iniciar su actividad o trasladar su negocio de comercio minorista. En la medida en que el espacio que cubre la referida Ley de liberalización del comercio es en parte coincidente con el de la Directiva de Servicios, la iniciativa «Emprende en 3» converge con los objetivos de la ventanilla única y permite que ésta dé un salto relevante en su funcionalidad, aunque solo sea parcialmente. La iniciativa, que cuenta con el respaldo de la Federación Española de Municipios y Provincias, pasa por la adhesión voluntaria de los entes locales a un modelo electrónico común de declaración responsable que es gestionado a través de una plataforma virtual, accesible desde diferentes portales. La gestión de la plataforma no va a comprometer al ente local de manera directa pero éste sí va a adquirir a cambio una serie de compromisos —entre los que figura la prohibición de exigir documentación adicional o la de adaptar su normativa municipal para dar perfecta acogida al empleo sustitutivo de la declaración responsable— (27).

(25) Acúdase a lo dispuesto en el art. 10 (*Procedimento ordinario*) del *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive* (Decreto del Presidente della Repubblica, de 7 de septiembre de 2010, n. 160).

(26) Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2013.

(27) Los términos de funcionamiento se encuentran recogidos en la Resolución de 31 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establecen las condiciones de uso de la Plataforma Electrónica de intercambio de información denominada «Emprende en 3» (en BOE de 4 de junio de 2013).

4. Algunas claves para la nueva generación de ventanillas únicas de servicios que se esperan. En pos de una herramienta europea y fructífera

No obstante sus limitaciones, no hay razón para pensar que las ventanillas únicas de servicios vayan a dar un paso atrás. De entrada, porque en el balance realizado, pesa más el haber, según se ha cuidado de remarcar sin ambages la propia Comisión: «Los instrumentos creados («ventanillas únicas») en apoyo de la aplicación de la Directiva, actualmente operativos en la mayoría de los Estados miembros, están contribuyendo a reducir considerablemente las cargas administrativas en este ámbito» (28).

Esto supuesto, la Comisión es asimismo consciente de que queda mucho campo y espacio para la mejora. No se le escapan las sensibles diferencias existentes entre las distintas ventanillas y, de igual forma, demuestra haberse percatado de donde reside su talón de Aquiles: «muchos trámites administrativos aún no pueden realizarse en línea y cuando esta vía está disponible a nivel nacional, a menudo los usuarios establecidos en el extranjero no pueden recurrir a ella» (29). Es por ello que entre las propuestas de la Comisión figura la necesidad de avanzar «Hacia ventanillas únicas de segunda generación» —advirtiéndose la gradualidad referida *supra*—. Un salto que, por lo demás, no precisa a su entender de una modificación normativa de la Directiva de Servicios. Lo que importa es que los Estados traten, en vía aplicativa, de desarrollar todo el potencial que atesora en sí la Directiva, exprimiendo al máximo las posibilidades que brinda. Hará falta, eso sí que los Estados se replanteen la posición, tímida o cicatera, adoptada en algunos casos en la inteligencia del margen de apreciación concedido. Un llamamiento a una nueva etapa de las ventanillas que otras instituciones comunitarias, señaladamente el Consejo Europeo, han venido a respaldar de manera resuelta.

A) El carácter transfronterizo de las ventanillas únicas de servicios

Como se señaló, los mandatos de Administración electrónica que incorpora la Directiva de Servicios representan, así sea indirectamente, un fuerte estímulo de cara al progreso de este nuevo paradigma en el seno de las Administraciones nacionales. Nada hay que objetar, así pues, a que, gracias al empuje de Europa en el ramo concreto de los servicios, los Estados saquen

(28) *Comunicación sobre la implementación de la Directiva de servicios. Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015*, COM (2012) 261 final, p. 2.

(29) *Conclusión que figura en la Comunicación sobre la implementación de la Directiva de servicios. Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015*, COM (2012) 261 final, p. 13.

partido de la ocasión y avancen con carácter general en la implementación y tránsito hacia modelos operativos de Administración electrónica en ámbitos que escapen por completo del marco de la Directiva de Servicios. El caso de España no puede ser más elocuente: no hay duda de que la Directiva de marras tiene que ver en parte con la consolidación de la Administración electrónica y el espaldarazo tan firme que ha recibido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015.

Los problemas, sin embargo, no van por esa línea. Lo preocupante, con las lentes comunitarias puestas, es que el impulso simplificador de la Directiva de Servicios no trascienda el plano nacional ni siquiera en los temas estrictamente vinculados a ella. Expresado de una manera más gráfica. Bien está que al diseñar la ventanilla única de servicios se haga de ella un instrumento útil a escala nacional, puesto al servicio de los empresarios y emprendedores nacionales que quieren expandirse dentro de las propias fronteras del Estado. Ahora bien, si al final el grueso del empeño queda ahí, destinado a los nacionales, y pierde fuelle la utilidad de la ventanilla «de puertas afuera», es claro que los designios primigenios del legislador comunitario se verán frustrados. Es por ello que la Comisión insiste una y otra vez en la importancia de que las ventanillas tengan una *proyección europea real*; que aporten un valor añadido en clave europea, pensando en los prestadores de servicios extranjeros que quieren establecer o prestar sus servicios en otro país. Favorecer la expansión doméstica, sí; pero, antes que eso, facilitar y hacer posible el mercado europeo de servicios.

Que la dimensión transnacional de las ventanillas no sea modesta, anecdótica o superficial es uno de los principales riesgos a que se enfrenta el desarrollo efectivo de la Directiva de Servicios. En realidad, el legislador comunitario ya adivinó que el asunto podía acabar tomando este cariz (30). No en vano, incorporó una serie de previsiones con el fin específico de remover las brechas burocráticas que la proyección transfronteriza de seguro iba a poner sobre el tapete. En este sentido, la Directiva de Servicios incide en la simplificación de la carga documental, con reglas sobre el reconocimiento mutuo de los certificados, la aportación de originales y las traducciones (art. 5); y también deja una puerta abierta para que la Comisión apruebe normas específicas

(30) Afirmaba la Comisión Europea, en el año 2010, que «La mayor parte de los servicios públicos en línea no funcionan a través de las fronteras, lo que va en detrimento de la movilidad de empresas y ciudadanos. Las autoridades públicas se han centrado hasta ahora en las necesidades nacionales y no han tenido suficientemente en cuenta la dimensión de mercado único de la administración electrónica. Sin embargo, varias iniciativas del mercado único y varios instrumentos jurídicos (tales como la Directiva de servicios o el Plan de acción sobre contratación electrónica) se basan en la posibilidad de que las empresas interactúen y hagan negocios con las administraciones públicas por vía electrónica y a través de las fronteras». Véase *Una Agenda Digital para Europa*, COM (2010) 245 final, p. 36.

de desarrollo con vistas a facilitar la interoperabilidad de los sistema de información, así como la utilización de los procedimientos electrónicos entre los Estados miembros (art. 8.3) (31). Gracias a estos resortes se han dado pasos significativos en la integración de las ventanillas, amén de toda la cobertura que proporciona el desarrollo del Marco Europeo de Interoperabilidad —clave en el devenir de la interoperabilidad en la Unión Europea—. Con todo, salta a la vista que quedan todavía muchos cabos sueltos por atar y que, aparte de la nivelación burocrática y de la convergencia electrónica, hay otros apartados sobre los que incidir. Añadiría, en fin, que, como en tantos otros temas, hay un trasfondo básico de voluntad y sentido común en esta empresa.

La insistencia de la Unión Europea en este punto está, a mi juicio, por lo demás, plenamente justificada. No es solo que la dimensión transfronteriza sea consustancial a la ventanilla única. Conviene caer en la cuenta, además, de que estamos en presencia de una iniciativa que busca visibilizar y hacer tangible la presencia del proyecto europeo en una realidad tan cotidiana como es el mercado de los servicios. Si la eficacia real de la ventanilla se diluye en el plano nacional se perderá un escaparate propicio para que la Unión Europea se haga fuerte en el día a día. Por lo demás, huelga explicar que se trata de una exigencia cosida al espíritu comunitario y que nos alerta de que, lejos de lo que pueda pensarse a primera vista, la Administración electrónica no es inmune al peligro de la fragmentación y territorialización. En el ideal de Administración electrónica que tiene en mente la Comisión para el futuro próximo figura con fuerza el principio de «escala transfronteriza por defecto», según el cual, «las administraciones públicas deberían lograr que los servicios públicos digitales pertinentes estén disponibles más allá de las fronteras y evitar que se genere una mayor fragmentación, facilitando así la movilidad dentro del mercado único» (32). Y no sólo eso, la Administración electrónica interoperable y el mercado único se conciben en el plan europeo como dos planos indisolublemente ligados: «El mercado único de la UE no puede funcionar de forma efectiva sin servicios públicos digitales transfronterizos» (33).

(31) Acúdase a la Decisión 2011/130/UE de la Comisión, de 25 de febrero de 2011, por la que se establecen los requisitos mínimos para el tratamiento transfronterizo de los documentos firmados electrónicamente por las autoridades competentes en virtud de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior; así como a la modificación operada por la Decisión de ejecución 2014/148/UE de la Comisión, de 17 de marzo de 2014.

(32) El entrecomillado procede del *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración*, COM (2016) 179 final, p. 4.

(33) Afirmación tajante de la Comisión que ella misma no duda en justificar: «Las administraciones deberían ayudar a las empresas a operar en línea a través de las fronteras dentro del mercado único, simplificar el acceso a la información con arreglo a la legislación

B) La potenciación de la efectividad de las ventanillas de servicios. La importancia de medir los resultados y de introducir indicadores para ajustar el rumbo y combatir las eventuales rigideces electrónicas

En el discurso que rodea a la Administración electrónica suele figurar en letra gruesa la significación de las bondades asociadas a su implantación: desde el ahorro de recursos a las comodidades de la tramitación a distancia y a cualquier hora pasando por el acortamiento de los plazos, la simplificación documental o el abaratamiento del coste de tramitación. Ocurre, sin embargo, que, no pocas veces, acaso por la fuerza atractiva de este paradigma o por las urgencias de la reforma administrativa, lo mismo da, vemos como todas estas bondades se predicen cual si fuesen corolarios naturales irrefutables y aun infalibles, bajo la convicción de que la transformación electrónica traerá consigo la mejora automática en los distintos órdenes mencionados.

He advertido en otro lugar acerca del tránsito irreflexivo y acrítico que tiende a olvidar que lo electrónico es adjetivo instrumental puesto al servicio de la misión última de una Administración vicarial que ha de ser efectiva por imperativo constitucional. Ser efectiva, antes que nada; por encima, pues, de la forma del conducto que no deja de ser, con el reloj constitucional, una cosa contingente. Por cierto que algo de esta idea hay en la propia Directiva de Servicios allí donde exige que los procedimientos, aparte de a distancia y por vía electrónica, «se puedan realizar fácilmente» (art. 8.1). Aunque es en la formulación del derecho a una *buena* administración donde probablemente mejor se retrata la esencia del primer adjetivo que ha de acompañar a la Administración de hoy (34).

Si introduzco este contrapunto en el discurso no es en absoluto para preconizar una vuelta atrás. Lejos de mi intención está que se desande el camino hecho. Pero sí conviene mucho que la Administración electrónica pase por el tamiz y sea sometida a la conveniente revisión crítica, lo mismo que otras iniciativas tendentes a la mejora de la Administración, incluyendo, por qué no, el análisis de costes.

de la UE que afecta a las empresas y a las actividades económicas y permitir a las empresas que inicien sus actividades, se expandan y operen en otros Estados miembros a través de unos servicios públicos electrónicos de extremo a extremo». Véase *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración*, COM(2016) 179 final, p. 8.

(34) Véase la interesante exposición de Zulima SÁNCHEZ SÁNCHEZ, «Administración electrónica y Directiva de Servicios: ¿al servicio del mercado o paradigma de buena administración», en RIVERO ORTEGA, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 138-218.

Desde esta perspectiva, el análisis de la ventanilla única de servicios alerta sobre la importancia de monitorizar los resultados obtenidos y de analizar empíricamente su funcionamiento. No vaya a ser que se caiga en el riesgo de la superficialidad. Hace al caso recordar algunas de las consideraciones que el Tribunal de Cuentas Europeo realizó con ocasión de su informe *¿Han sido eficaces los proyectos de Administración electrónica financiados por el FEDER?* (2011) (35). Aunque entre los proyectos analizados —correspondientes a una serie de países, España, entre ellos— no se tomó en consideración la ventanilla que nos ocupa, sí hay en él reflexiones y advertencias extrapolables, especialmente tratándose de una herramienta destinada a operar en un ámbito de orden mercantil y a incidir como tal en el comportamiento y en la actitud emprendedora de los prestadores de servicios [la creación de empresas, el comercio]. Pues bien, echaba en falta el Tribunal de Cuentas que en los proyectos de Administración electrónica se incidiese más en la medición de los resultados alcanzados y, por extensión, reclamaba una mayor atención a la *utilidad y durabilidad* de las iniciativas.

Acerca de la significación de la durabilidad y de la necesidad de reparar en los costes de mantenimiento ya hemos tenido ocasión de referirnos antes. Detengámonos, pues, en la utilidad; utilidad entendida, eso sí, desde la vertiente del usuario que no en vano es el destinatario esencial del servicio público. Y es que ocurre, a veces, como el informe acierta a destacar, que la Administración se mide a sí misma con parámetros estrictamente internos —que ponen el foco en las herramientas técnicas y organizativas que han de soportar la implementación de la Administración electrónica: tramitador, portafirmas...— de suerte que queda relegada a un segundo plano la medición de la repercusión externa y su valoración.

¿Por qué es tan importante conocer y valorar —e incluso publicitar, añadiría— los resultados a los que se llega en términos de uso ciudadano? Volviendo al caso de las ventanillas únicas de servicios, entiendo que una información estadística consistente y bien trabada vendría de molde por muchas razones (36).

(35) Se trata de un informe especial en el que el Tribunal de Cuentas Europeo examinó el gasto del FEDER en el intervalo 2000-2006 en cuatro Estados miembros, a saber: Francia, Italia, Polonia y España. De él dio cuenta ORDÓÑEZ SOLÍS (2013: 35-37), cuya pista he seguido.

(36) De acuerdo con la estadística oficial que facilita el Observatorio de Administración Electrónica, cabe apreciar con preocupación que el número de visitas al portal eugo.es se ha reducido a la mitad en los últimos seis años. Si en 2010 fueron 121.900 visitas las recibidas, alcanzándose al año siguiente el pico de 185.560; en 2016, sin embargo, la cifra fue de 60.286. Aunque es un intervalo temporal que coincide en lo esencial con los momentos más duros de la crisis económica, interesa mucho, como es lógico, tratar de dar una explicación reposada y rigurosa a este descenso tan significativo.

a. Por de pronto, conocer qué incidencia real está teniendo la ventanilla virtual y su impacto *on line* permitiría adoptar una posición cabal en torno a la conveniencia y al grado de impulso de un formato simultáneo de ventanilla *presencial*. Por lo general, hay razones de peso para que la vía electrónica se imponga y permita suprimir duplicidades en el acceso a los servicios públicos. Sin embargo, resulta fundamental conocer el suelo que se pisa antes de renunciar sin contemplaciones a los canales tradicionales. Acaso sea oportuno, por otra parte, establecer algún tipo de incentivo destinado a atraer a las iniciativas hacia la sede electrónica.

b. Una segunda razón de peso apunta a la *sencillez operativa*. El despliegue de la Administración electrónica acusa ciertas dificultades tecnológicas, especialmente en lo que hace al uso de las variantes más seguras de firma electrónica. Una iniciativa, como la ventanilla única de servicios, llamada a la interactivación, va a verse afectada de lleno por estos problemas operativos y de «usabilidad». De ahí que convenga aislar sin falta las rigideces electrónicas, es decir, los factores de entorpecimiento en la interacción a partir de una representación del emprendedor tipo.

c. Por último, importa hacer acopio de resultados para cambiar el paso si hace falta. La ventanilla única debe procurar la mudanza a fin de ajustarse a las necesidades de los prestadores de servicios. Valga un ejemplo: si tenemos constancia de cuál es el origen de los usuarios acaso pueda revisarse la estrategia en la determinación de las lenguas habilitadas en la ventanilla (37). Ser capaces de dibujar el perfil del prestador de servicios que busca recalar en España mediante el conocimiento estadístico puede darnos una de las llaves para modelar con tino el futuro de las evoluciones de la ventanilla.

* * *

En íntima conexión con lo que acaba de decirse a propósito de la medición de la utilidad a través de la estadística y otras informaciones está el asunto de la publicitación de las ventanillas únicas. Conviene, por supuesto, que esta herramienta se haga presente en el mundo empresarial y que se dé a conocer a través de los medios y canales propios de este ámbito. En este

(37) El de los idiomas se me antoja uno de los indicadores más reveladores de una ventanilla única. Y ello por muchos motivos, comenzando por la disuasión que genera la idea de emprender una relación «oficial» nada menos que con una Administración foránea sin la seguridad de hacerlo con las palabras adecuadas. Más que el número, considero, claro es, que la calidad y profundidad de las traducciones constituyen un signo inequívoco del interés estatal en la proyección transnacional. Por eso mismo, la situación contraria, manifestada en lagunas en la traducción de los contenidos o en el reenvío a documentos o páginas *web* sin traducción, provoca de inmediato la impresión opuesta: que la apelación al inglés como lengua franca u a otro idioma no pasa de ser puramente un decorado.

sentido, la complicidad de los principales actores —Cámaras de Comercio, organizaciones empresariales...— resulta fundamental de cara a la difusión de las ventanillas (38). Sin olvidar, por otra parte, la posibilidad de introducir elementos de fomento, alineados con el incentivo en el uso de la Administración electrónica. Sea como fuere, importa, en fin, que los resultados simplificadores se den a conocer y que se interioricen por los ciudadanos: «Ma è possibile semplificare l'amministrazione? Beh, quanto meno ci si può provare» (39).

* * *

La presencia de sombras en la ventanilla única de servicios no es problema que ataña en exclusiva, por supuesto, a España. Lo cual me lleva a reflexionar acerca de si el margen de discrecionalidad tan amplio que brinda la Unión Europea en su configuración merecería ser objeto de revisión. Porque, como ya se dijo, importa mucho reparar en el hecho de que, sin perjuicio de que su misión resulte fácil de intuir y reconocer, no existe un modelo universal de ventanilla única. Antes al contrario, al concretar la esencia de este instrumento puede irse a parar a muy variadas alternativas. Se conoce, además, que la ventanilla única, no sólo la del ramo de los servicios, sino con carácter general, tiene un fuerte predicamento en el discurso de la Unión Europea que ve en ella la faz natural de las Administraciones de la era digital (40). Bueno sería, siendo esto así, que se prestara más atención a la definición de un arquetipo europeo de ventanilla única; arquetipo en grado de ofrecer un punto de partida firme en la inteligencia de este instrumento. Saber qué es exactamente una ventanilla única y cuáles son sus apartados capitales, definirlo, al menos, en un documento *soft law*, devendría en un avance toda vez que las labores de enderezamiento *a posteriori* resultan, como es lógico, más difíciles de articular (41).

(38) Faceta, la de la publicación, en la que también incide oportunamente la Comisión en su *Comunicación sobre la implementación de la Directiva de servicios. Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015*, COM (2012) 261 final, p. 13.

(39) Luciano VANDELLI, *Tra carte e scartoffie. Apologia letteraria del pubblico impiegato*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 235.

(40) En el marco del principio de «versión digital por defecto», al que ya se hizo alusión, la Comisión afirma que «los servicios públicos deberían prestarse a través de un único punto de contacto o ventanilla única y a través de diferentes canales» *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración*, COM (2016) 179 final, p. 4.

(41) En esta dirección se movería la iniciativa de la Comisión tendente a dar cuerpo a una «Carta de las ventanillas únicas». A dicha iniciativa se hace mención en la *Comunicación sobre la implementación de la Directiva de servicios. Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015*, COM (2012) 261 final, p. 13.

IV. FINAL

Al hacer Balance del haber y el debe de la Directiva de Servicios en lo que atañe a la Administración electrónica conviene, a mi modo de ver, separar con claridad dos planos de análisis a fin de hacer justicia de los méritos y debilidades acumulados y de tratar en lo posible de templar el discurso evitando incurrir en un exceso de aplauso o de crítica.

En el plano que atañe a la misión de la Directiva de Servicios como motor de la Administración electrónica no puede sino reconocerse que su contribución ha sido y es relevante. Y ello no tanto por la incorporación de previsiones específicas al respecto o por la ideación de un tratamiento nuevo y diferente de piezas centrales en el engranaje de la actuación administrativa electrónica. En realidad, su principal contribución radica en la apuesta tan firme que hace por la interacción electrónica como manera natural de desenvoltura de la Administración en el entorno del mercado de los servicios. He ahí, en la profundidad de las obligaciones impuestas y en la decidida voluntad de hacer de las ventanillas únicas de servicios la faz definitiva de la Administración virtual que espera el prestador de servicios, los principales méritos que acumula, a mi modo de ver, en el orden de la Administración electrónica, la Directiva de marras. Y es que al imponer a los Estados el tránsito electrónico y exigirles una prueba concreta y tangible del mismo, en forma de ventanilla virtual, el legislador comunitario ha abierto un auténtico ventanal en las «fronteras electrónicas» por las que, poco a poco, van introduciéndose ópticas y maneras de hacer comunes cuya potencia transformadora es indiscutible. Además de la interoperabilidad y su desarrollo, que son aspecto capital, está por ver si la inteligencia que subyace en la ventanilla única y que promueve una simplificación de la presencia de la Administración en Internet, basada en la unificación de la interlocución formal, acaba siendo la regla, no sólo en el ramo de los servicios, sino con carácter general. Si ello es al fin lo que ocurre no me cabe la menor duda de que habremos de aplicarnos en tratar de ajustar los mecanismos, ya organizativos que procedimentales, que esta formulación requiere para su buen funcionamiento, comenzando, sin ir más lejos, por la fusión de procedimientos conexos que, en España, sigue anclada en postulados decimonónicos. Sin olvidar, en fin, que la Directiva de Servicios, como ya se señaló, tiene detrás un discurso institucional, rico y sólido, sobre lo que es la Administración electrónica y el papel que ha de desempeñar en el progreso de la Unión Europea.

La valoración no puede ser tan positiva, sin embargo, cuando utilizamos la lupa y, descendiendo a un plano más concreto, observamos la realidad de las cosas hoy por hoy. Es igualmente evidente, a mi juicio, que los desarrollos electrónicos y el ideal de ventanilla propuesto, pensando ahora en el caso singular de España, que no es, por otra parte, una excepción, no pueden darse

por colmados. La propia Comisión, guardiana de la Directiva, viene abogando por el salto a una nueva generación de ventanillas en las que la intermediación electrónica sea mucho más efectiva y fluida. Sería un error pensar que ya se ha culminado la empresa y que el modelo no puede dar más de sí.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, «La ventanilla única como instrumento para la simplificación procedimental exigida por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior», en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 179-200.
- CIERCO SEIRA, César, «Administración electrónica y Directiva de Servicios», en Elisa MOREU CARBONELL (Ed.), *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, Monografías esta REVISTA, Zaragoza, 2010, pp. 337-378.
- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, «Directiva de Servicios y Administración Pública Electrónica», en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 153-177.
- GAMERO CASADO, Eduardo, «El impacto de la Directiva de Servicios en la ventanilla única y en la Administración electrónica», en Vicenç AGUADO I CUDOLÀ y Belén NOGUERA DE LA MUELA (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 113-146.
- MERINO ESTRADA, Valentín, MARTÍN FERREIRA, Pilar, «La transposición de la Directiva de servicios y las entidades locales españolas», en RIVERO ORTEGA, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 293-336.
- NEVADO-BATALLA, Pedro, «Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio», en RIVERO ORTEGA, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 165-187.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David, «La administración electrónica en el contexto de la Unión Europea: programación, legislación y financiación», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 31, 2013, pp. 23-39.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto, «Volver a empezar (A propósito de la aplicación de la Directiva de servicios y de la Administración Electrónica)», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, Abril-2010, pp. 45-62.

- RIVERO ORTEGA, Ricardo, «Simplificación administrativa y Administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de Servicios», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, 2011, pp. 115-138.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. Amparo, «El impacto de la Directiva de Servicios en la Administración local: una reflexión general», en VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ y Belén NOGUERA DE LA MUELA (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 213-244.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima, «Administración electrónica y Directiva de Servicios: ¿Al servicio del mercado o paradigma de buena administración», en RIVERO ORTEGA, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 189-218.
- TUBERTINI, Claudia, «Competencias para la regulación de los servicios en un estado plurinivel: el caso de Italia», en ALBA NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 369-385.
- VANDELLI, Luciano, *Tra carte e scartoffie. Apologia letteraria del pubblico impiegato*, il Mulino, Bologna, 2013.
- VILLAREJO GALENDE, Helena, «La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008, pp. 47-82.
- VIDA FERNÁNDEZ, José, «La Administración electrónica en la Unión Europea», en *Fundación Democracia y Gobierno Local*, Serie Claves de Gobierno Local, núm. 12, 2010, pp. 13-59.